

**AUDITION DU COLONEL RICHARD VIGNON  
PRESIDENT DE LA FEDERATION NATIONALE  
DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE  
PAR LA MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE  
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE SUR LE FINANCEMENT DES SDIS  
28 MAI 2009**

**1. La sécurité civile, un financement complexe à réformer**

D'emblée il convient de constater que la sécurité civile n'est pas aussi budgétivore que le laissent supposer certains écrits ou propos. Ainsi, selon les comptes de gestions 2007, le budget global des SDIS s'élève à 4,217 milliards d'euros<sup>1</sup>, pour 250 000 sapeurs-pompiers et 4 millions d'interventions par an. Il est, par conséquent, à périmètre identique, bien inférieur à celui du Ministère de la culture (15,66 milliards d'euros en 2008<sup>2</sup>) ou surtout du Ministère de l'agriculture (27,8 milliards d'euros<sup>3</sup>). Il se situe surtout dans la moyenne des pays développés, qu'on le mesure en pourcentage du PIB (0,28%, contre 0,21% au Royaume-Uni ; 0,32% en République tchèque et 0,35% en Allemagne, idem Canada et Japon<sup>4</sup>) ou en coût par habitant (79 € contre 66 € au Royaume-Uni et 84 € en Allemagne).

Ce budget se caractérise également par la modestie de l'engagement financier direct de l'Etat. La contribution de ce dernier s'élève en effet à 900 millions d'euros, dont seulement 418 millions sont affectés au ministère de l'Intérieur pour ses missions de sécurité civile, ce qui représente 2,6% du budget de 15,68 milliards d'euros de budget du Ministère de l'Intérieur en 2008. Sur ces 418 Mns € seuls 28 Mns (contre 67 Mns en 2006 et 37,5 Mns en 2007) vont au financement des SDIS au titre du Fonds d'aide à l'investissement (FAI), pour une très large part affectés à la prise en charge du déploiement du réseau de radiocommunications ANTARES, le solde allant essentiellement au financement des moyens nationaux (moyens aériens, UIISC...) et de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

Ces chiffres ne doivent pas masquer l'apport financier indirect que réalise l'Etat. En effet, ce dernier contribuant largement aux finances des départements par l'intermédiaire de la DGF, il convient d'intégrer cette donnée dans la réflexion sur le financement des SDIS. Cette idée nous conduirait à relativiser fortement le discours porté par certains élus selon lequel « qui paie, commande ». Une étude pourrait ainsi être utilement menée pour évaluer la part que prend indirectement l'Etat dans le financement des SDIS.

---

<sup>1</sup> source : direction générale des finances publiques in *Statistiques des SIS, DDSC, 2008, pp 52 et 57*

<sup>2</sup> *Statistiques de la culture, chiffres clés 2008, ministère de la Culture et de la Communication, Délégation au développement et aux affaires internationales, Département des études, de la prospective et des statistiques*

<sup>3</sup> *Rapport n° 0276-3 de M. Nicolas FORISSIER, député, rapporteur spécial de la commission des Finances, sur les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ; Développement agricole et rural du PLF 2008, Assemblée nationale, 11 octobre 2007*

<sup>4</sup> *Enquête Lamotte-FNSPF sur Les SDIS et les SIS en Europe, septembre 2007*

## **2. Une évolution des dépenses maîtrisée**

La progression des dépenses est de 2% : ce qui est raisonnable si on observe que l'augmentation du nombre d'interventions est de 5% en moyenne par an. Ce chiffre s'explique également par la très nette décélération observée des dépenses des SDIS, dues sur la période antérieure à la modification du périmètre des charges des SDIS liée à la mise en œuvre de la « départementalisation » décidée par la loi du 3 mai 1996. Une analyse plus fine révèle également une maîtrise progressive de ces dépenses à périmètre constant. Ainsi, la croissance annuelle des dépenses de fonctionnement des 40 SDIS conventionnés avec le conseil général s'est réduite au fil des ans passant de +7,2% en 2006 à +3,8% en 2009 et augmentera en 2010 de 2,7%<sup>5</sup>

Là encore, un comparatif révèle que l'évolution des dépenses des SDIS est bien mieux maîtrisée que de nombreux autres postes. Ainsi, elle est inférieure à l'augmentation des dépenses totales des collectivités territoriales (+ 5,7% entre 2005 et 2006, et + 6,2% entre 2006 et 2007)<sup>6</sup> et à l'évolution des dépenses des départements entre 2006 et 2007 pour les missions suivantes : dépenses d'action sociale obligatoire (+ 4,3%), voirie (+6,6%)<sup>7</sup> ; -Elle est comparable à l'augmentation de 3,7% des crédits de paiement de la police nationale entre 2007 et 2008<sup>8</sup>... sans que l'on parle pour elles d'inflation budgétaire.

Si l'augmentation du nombre d'interventions réalisées par les sapeurs-pompiers a un impact évident sur l'accroissement des dépenses, cette corrélation doit cependant être appréhendée avec prudence, du fait de la fixité de 72% des charges des SDIS. De nombreux autres facteurs expliquent cette évolution, comme par exemple :

- l'amélioration significative du niveau de réponse opérationnelle des SDIS. Pour ne prendre que quelques exemples : les effectifs de garde se sont accrus de 28% des effectifs en garde –en journée, en semaine- entre 1996 et 2006, dont une augmentation de la part des sapeurs-pompiers volontaires ; un effort de remise à niveau des casernements et des matériels (encore inachevé, notamment en matière immobilière) lié à l'hétérogénéité des situations héritées de la gestion communale et aux évolutions de la société a été réalisé ;
- l'harmonisation des régimes de gestion des personnels liés à la mise en place des corps départementaux ;
- un certain nombre de dépenses de personnel liées à la mise en œuvre de dispositions générales de la fonction publique (temps de travail, régime indemnitaire, NBI, accords DURAFOUR et JACOB...) indépendantes de l'action des sapeurs-pompiers professionnels, et dont l'application à ces derniers s'effectue trop systématiquement

---

<sup>5</sup> source : enquête Lamotte-ADF-FNSPF sur le financement des SDIS., p. 49

<sup>6</sup> source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2008

<sup>7</sup> source : Les budgets primitifs des départements 2007, DGCL

<sup>8</sup> source : rapport n° 0276-39 de M. Michel DIEFENBACHER, député, rapporteur spécial de la commission des Finances, sur les crédits de la mission Sécurité du PLF 2008, Assemblée nationale, 11 octobre 2007

de manière tardive et dans un esprit polémique dont sont largement exonérés les autres corps ou filières ;

- la réalisation en nombre croissant, sur décision des CASDIS ou de manière contrainte, de missions dépassant le cadre légal pour s'étendre à des prestations de service ou à caractère social visant à pallier, dans une logique d'aménagement du territoire et de proximité avec la population, et souvent sans compensation financière intégrale, les carences et le recentrage des acteurs publics ou privés normalement compétents ;
- de certaines dérives constatées il est vrai –la FNSPF les dénonce régulièrement et appelle les autorités de tutelle à y remédier- dans le domaine de la formation, des achats ou de la normalisation (notamment à défaut d'utilisation effective des instruments de mutualisation prévus par la loi : EPIDIS), qu'une réflexion conjointe entre l'Etat, les élus, la profession et les industriels doit permettre de corriger (cf. à ce propos les débats lors de la CNSIS du 3 mars 2009).

L'augmentation des dépenses des SDIS observée depuis 1996, bien qu'en très nette décélération, ne peut donc être mise sur le compte d'une organisation déficiente liée à l'existence d'une double tutelle non propice à l'application du principe « qui paye commande » (d'autant plus que la définition des moyens dans le cadre du SDACR arrêté par le préfet s'effectue après avis conforme du CASDIS).

### **3. Le risque d'un plafonnement des dépenses**

Il n'est, cependant, pas question pour la FNSPF de nier la nécessité pour les SDIS de prendre part à l'effort national engagé pour maîtriser les dépenses et la dette publique. Certes, les élus et les sapeurs-pompiers en charge de la gestion des SDIS doivent poursuivre leur action en vue d'offrir à chacun de nos concitoyens en tout point du territoire un service rapide, performant, à coût maîtrisé. Cependant, le montant des dépenses ne sauraient être outrancièrement plafonnés ou rationnés, sauf à :

- diminuer la qualité des secours à travers l'augmentation des délais d'intervention et la réduction de la capacité de réponse opérationnelle et des niveaux de formation et d'équipement, alors que nos concitoyens expriment des attentes croissantes envers les services publics en matière de sécurité, de santé et d'environnement, exposant leurs responsables à un phénomène croissant de judiciarisation ;
- ne plus effectuer les prestations de service ou les missions à caractère social aujourd'hui réalisées en nombre croissant par les SDIS, en dehors du champ légal, à la demande de leurs autorités de tutelle ou de manière contrainte, afin de pallier, dans une logique d'aménagement du territoire et de proximité avec la population, et souvent sans compensation financière intégrale, la carence ou le désengagement des acteurs publics ou privés normalement compétents ;
- transférer sur ces autres acteurs la charge des dépenses induites, sans bénéfice pour les finances publiques.

Un tel rationnement viderait d'emblée d'une bonne part de sa substance l'objectif annoncé du Président de la République et du Gouvernement de renforcer, à la suite de la parution le 17 juin dernier du Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale, nos capacités de sécurité civile, dont les sapeurs-pompiers constituent, de par la Loi, les principaux acteurs. Il serait également en totale contradiction avec « l'opposition à tout encadrement de la dépense publique locale » exprimée par les associations nationales d'élus<sup>9</sup>

#### **4. L'attachement de la FNSPF à la compétence partagée confirmée par la LMSC**

L'augmentation des dépenses pose plutôt la question (jamais tranchée depuis 1996) du mode de financement des SDIS et de l'opportunité de ne pas faire supporter leur charge sur les seuls départements, mais de trouver d'autres contributeurs en cohérence avec leur organisation, leurs missions et leurs bénéficiaires (communes et EPCI, Etat, entreprises génératrices de risques, fiscalité additionnelle...). Elle traduit une amélioration de la qualité du service, grâce à l'investissement financier des collectivités territoriales, en particulier des départements.

##### **a. L'étatisation, une hypothèse improbable**

Si l'étatisation, qui a été relancée de manière unilatérale, dans le contexte des travaux du comité BALLADUR pour la réforme des collectivités locales<sup>10</sup>, est une hypothèse apparemment assez improbable, à la lecture des positions exprimées par les représentants des autorités de tutelle, la FNSPF n'exprime aucune a priori, pour peu que soit préalablement démontré l'utilité et l'absence d'effets pervers de cette hypothèse pour le modèle français de sécurité civile.

##### **b. La conseilgénéralisation, une hypothèse inutile, dangereuse et refusée par les Président de Conseils généraux**

En revanche, le transfert de la gestion des SDIS au conseil général, qualifiée souvent de conseilgénéralisation des SDIS, apparaît à la FNSPF comme une solution inutile et dangereuse pour la sécurité civile. En effet, l'hypothèse d'un transfert de la gestion des SDIS aux départements est en premier lieu très largement inutile, dans la mesure où le conseil général et ses représentants détiennent d'ores et déjà l'ensemble des pouvoirs nécessaires à la maîtrise de la gestion administrative et financière des SDIS à travers l'essentiel des pouvoirs de gestion de ces établissements publics (majorité des contributions financières, renforcée par une possibilité de conventionnement pluriannuel ; majorité des sièges et présidence de droit du conseil d'administration), la majorité des sièges à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), la faculté déjà existante pour les SDIS et les conseils généraux de conclure des conventions de coopération dans tous les domaines d'intérêt avéré.

---

<sup>9</sup> cf. la Déclaration commune des Présidents de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF lors de la Conférence Nationale des Exécutifs du 26 mars 2009.

<sup>10</sup> Résolution adoptée par les présidents de conseils généraux lors du séminaire du 17 décembre 2008 (demande majoritaire), et par le dépôt le lendemain à l'Assemblée nationale d'une proposition de loi de M. Jean-François MANCEL, député, « rétablissant les compétences de l'Etat en matière d'incendie et de secours »

Elle se révèle également être une solution dangereuse au regard de ses effets potentiels à savoir le risque d'une césure totale entre les autorités responsables du pouvoir de police (maires, préfets) et les autorités responsables de la gestion administrative et financière (les départements), qui semble particulièrement inopportune.

La conseil généralisation impliquerait en effet une remise en cause totale du modèle français de sécurité civile hérité de l'histoire et réaffirmé par la Loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et son annexe, fondé sur la prépondérance de l'engagement des citoyens dans l'organisation des secours, la primauté des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires parmi les différents acteurs de la sécurité civile, et le maillage serré de l'ensemble du territoire par les services d'incendie et de secours, gage de la proximité, de la continuité et de la gratuité des secours pour l'ensemble de nos concitoyens.

Elle pourrait engendrer des effets pervers considérables. Ainsi, au niveau opérationnel, un transfert de la gestion des SDIS aux départements porterait une atteinte irrémédiable au volontariat, déjà très fragilisé, étroitement dépendant, quant à ses effectifs et à sa disponibilité, du lien avec les communes, les maires et de l'attachement à la défense d'un territoire. Elle risquerait par ailleurs d'affecter gravement la mise à disposition par les maires durant leur temps de travail de leurs agents sapeurs-pompiers volontaires, essentielle au fonctionnement de nombreux centres, notamment en journée, et à la continuité des secours, de susciter la création ou la re-création de corps d'incendie et de secours communaux ou intercommunaux, d'encourager, en raison même des responsabilités légales des maires dans le domaine du retour à la vie normale, l'apparition ou le développement au niveau local d'unités bénévoles, avec des risques d'empiètement accru sur les missions des sapeurs-pompiers et au détriment de la bonne coordination des secours (exemple des comités communaux feux de forêts dans le Midi) .

Au niveau financier, la cristallisation du financement des communes et des EPCI aux budgets des SDIS opérée à travers la substitution d'une réfaction de leur DGF au versement de contributions aurait pour effet préjudiciable, tout en figeant des inégalités souvent importantes et injustifiées, de priver à l'avenir les départements de la possibilité de réduire ponctuellement la contribution financière des communes ou des EPCI confrontés à une raréfaction brutale de leurs ressources financières (délocalisation, faillite...), afin de les aider à surmonter cette situation. En outre, la réalisation des économies de gestion recherchées à travers un transfert intégral de la gestion et du financement des SDIS aux départements (au demeurant dérisoire et non prouvées), apparaît très largement illusoire. Au contraire, un impact inflationniste est à redouter en raison même du changement même de comportement des maires (passés du statut de pourvoyeurs de sapeurs-pompiers volontaires et de terrains pour les casernements à celui de demandeurs de moyens matériels et humains au département au titre de leur pouvoir exclusif de police).

La FNSPF observe d'ailleurs que cette hypothèse est majoritairement rejetée par les présidents de conseils généraux eux-mêmes (cf. les résultats de la consultation des intéressés opérée par M. le Président DOLIGE, audition par la Mission du 2 avril 2009).

c. L'adhésion de la FNSPF au système de gouvernance partagée

La FNSPF adhère, quant à elle, totalement à l'organisation institutionnelle des SDIS confortée par la loi du 13 août 2004 (établissements publics autonomes dans le cadre de la compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales) voulue par l'actuel Président de la République, et à la consolidation de leur financement pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le principe de la compétence partagée constitue un principe historique et juridique fondateur du modèle français de secours, indépendamment des évolutions législatives successives. Par ailleurs, ce principe, réaffirmé par la loi du 13 août 2004 et son annexe, nous est envié par de nombreux pays étrangers, car il permet de concilier, dans l'intérêt des finances publiques par l'ancrage aux collectivités territoriales, la proximité et la solidarité avec les populations et les territoires nécessaires à la distribution des secours au quotidien dans le cadre d'une organisation basée sur la complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ; par les prérogatives opérationnelles dévolues à l'Etat, la possibilité de s'appuyer en premier ressort sur la force de frappe offerte par les 260 000 sapeurs-pompiers, civils et militaires (la moitié des forces de sécurité disponibles au service de la protection des populations), dans le cadre d'un dispositif coordonné permettant d'assurer la montée en puissance et la solidarité aux niveaux zonal et national dans la gestion des crises.

De plus à travers l'organisation institutionnelle découlant de cette compétence partagée, les élus peuvent faire valoir – et l'ont déjà fait – leur point de vue. Ainsi, ces derniers disposent d'une nette majorité au sein de la CNSIS avec 20 voix, contre 10 aux représentants des sapeurs-pompiers et 5 à l'Etat. Dans le même ordre d'idées, la CCEN, qui compte sur 22 membres, 15 élus et 7 représentants de l'Etat, est une instance permettant aux élus d'exprimer majoritairement, hors la présence des sapeurs-pompiers, leur avis sur les projets de textes soumis à la CNSIS, notamment quant à leur impact budgétaire. Ainsi, les exemples où les élus ont fait valoir leur position, sont nombreux et récents. Ainsi, lors de la CNSIS du 19 novembre 2008, ils ont refusé de se prononcer sur le projet d'arrêté relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personnes et de l'aide médicale urgente, afin d'exprimer leur mécontentement sur l'absence d'étude préalable, par l'Etat, de son impact financier.

La FNSPF est confortée dans cette position par les décisions prises par les autres Etats européens. On constate ainsi, ces dernières années, un élargissement des missions des SIS (NRBC, terrorisme) dans l'ensemble des pays européens, y compris les régimes fédéraux<sup>11</sup>, avec nationalisation des missions pour les crises de grande ampleur.

---

<sup>11</sup> cf. source : enquête Lamotte-FNSPF sur Les SDIS et les SIS en Europe, septembre 2007

## **5. Les propositions de la FNSPF**

Le problème aujourd'hui posé aux SDIS n'est donc pas un problème d'organisation, mais un problème lié à l'insuffisance et à l'inadéquation de leur structure de financement (les départements supportant seuls l'augmentation de leurs dépenses réelles) tant à leur organisation institutionnelle qu'à la nature et à l'évolution de leurs missions :

La FNSPF propose depuis de nombreuses années plusieurs pistes de financement complémentaire (elle n'est pas la seule et le débat n'est pas nouveau ; la quasi-totalité de ces pistes figurent déjà notamment dans le rapport d'évaluation de la départementalisation des SIS remis en juin 2000 au Premier ministre par M. Jacques FLEURY, alors député) :

- déplafonnement des contributions communales et intercommunales ;
- possibilité pour les départements de modifier le taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) ;
- fiscalisation au moins à titre additionnel (comme d'autres établissements publics : ordures ménagères, eau, transport) ;
- augmentation de la part de l'Etat (FAI, risque particulier) ;
- assurance-maladie et hôpitaux : le dispositif de santé doit financer les SDIS en proportion de la prestation qu'ils lui apportent ;
- entreprises génératrices de risques.

Il convient d'étudier chacune d'elles avec sérénité et objectivité pour adapter le mode de financement aux enjeux futurs de la sécurité civile tels qu'ils ont été fixés par le Président de la République dans le cadre du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale en juin 2008.